

La planificación económica, ¿salida para la crisis? (*)

SANTIAGO GARCÍA ECHEVARRÍA
Catedrático de Política Económica de la Empresa.
Universidad de Alcalá de Henares.

INDICE

- I. Planteamiento e introducción.
- II. Dimensión societaria de la economía.
- III. Elementos determinantes de la configuración de los procesos económicos.
- IV. Formas de configuración de la organización económica: coordinación y su posible instrumentación.
- V. Planificación versus orden económico descentralizado.
- VI. Perspectivas y posibilidades.

I. PLANTEAMIENTO E INTRODUCCION

Ciertamente, el siglo XX facilita un número muy amplio de experiencias realizadas en el plano de la política económica. Algunas de ellas han llegado a tomar cuerpo legislativo, otras han quedado en el pensamiento o en los documentos de políticos y economistas. Asimismo, la variedad y multiplicidad de experiencias de política económica constituyen una serie interminable de posibles alternativas.

Sin embargo, a pesar de esta alegría experimental, no puede concluirse el que se hayan deducido de forma unívoca consecuencias muy claras sobre la determinación de cuál de estas formas de organizar la política económica de un país es la más adecuada para la economía. Se produce, permanentemente, una discusión interminable, repetida con cierta frecuencia, incluso en los mismos países, que está vinculada a la gran incertidumbre existente, incertidumbre que frecuentemente se trata también de difundir, sobre la valoración y determinación de las formas de organización de que dispone una economía moderna.

(*) Conferencia pronunciada en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Alicante el día 13 de mayo de 1983.

Es importante también considerar, como se acaba de mencionar, el que estos experimentos de política económica no son sólo teóricos, en el plano de las ideas, sino que han sido aplicados con todas sus consecuencias en muy diversos países y en muy diversas circunstancias históricas. Sin embargo, uno se sigue interrogando, ¿por qué no se deducen las consecuencias?

En un primer plano existen dos aspectos fundamentales en la discusión en torno a la respuesta organizativa de la economía.

Primero, la ciencia económica parece no poder dar respuesta, o no disponer de la capacidad suficiente para elaborar concepciones válidas, especialmente debido a su incapacidad de generación de pronósticos. Y aquí se distinguen, claramente, dos corrientes amplias:

— Aquellos que creen y consideran que, de forma directa o indirecta, la economía es un proceso mecanicista, por tanto extrapolable, ya que se trata de repetición de procesos, y que, por tanto, permite configurar la evolución económica. En este sentido, es importante observar que todos los intentos de planificación económica, con las variantes más amplias, así como también la propia ley alemana de 1967 para una dirección global de la economía, parten todas ellas del supuesto de que se dispone de los conocimientos suficientes para que el político, una vez definidos sus deseos y convertidos éstos en objetivos, pueda actuar sobre la economía de manera que se realice esa actividad deseada. Es una interpretación «manipulable» de la economía en el sentido propio de que el hombre puede configurar a su convicción la realidad de los procesos económicos.

— Por otro lado, están los que creen que la economía es una ciencia social, y, por tanto, no puede configurarse, ya que afecta fundamentalmente a los comportamientos de los siguientes componentes que caracterizan todo proceder económico:

a) En *primer lugar*, las decisiones económicas se basan en incertidumbres sobre el futuro y descansan en las expectativas de cada uno de los agentes económicos, expectativas centradas en la capacidad de la confianza que puede generar el tipo de organización de la actuación de los responsables; por consiguiente, hay, además, dos elementos claves en el funcionamiento de la economía que frecuentemente olvidan todos los análisis teóricos:

● El fenómeno del *poder* como expresión de la capacidad de configurar los procesos de decisión.

● El fenómeno de la *organización*, que significa fundamentalmente la capacidad directiva y organizativa, tanto de las distintas unidades que componen la economía privada como la pública, donde de acuerdo con la capacidad de los factores dispositivos se da un diferente valor al *software* de la capacidad económica de un país, de una empresa, de una institución singular.

b) En *segundo lugar*, debe considerarse también la incidencia que posee sobre la configuración del sistema económico la posibilidad del sistema de sociedad y político elegido. Existe claramente una interdependencia entre sociedad y economía, interdependencia que varía de forma muy singular y peculiar según el

grado de organización del sistema societario y político elegido respecto del cual la economía no es parte neutral.

Cuando se dispone de un sistema político cerrado, caracterizado por una centralización de las decisiones políticas, ello incide fundamentalmente en una fuerte concentración de poder económico y en una expresión de forma organizativa centralizada.

Ahora bien, esta centralización del poder, y sobre todo de la organización de la vida económica, puede realizarse por diferentes vías. Por una vía de planificación a ultranza de los órganos estatales señalando objetivos y medios y, por tanto, la asignación de tareas a cada uno de los sujetos, o bien mediante sistemas más sofisticados y modernos de intervención del Estado, como, por ejemplo, los sistemas administrativos basados en autorizaciones y controles de la más diversa índole.

En esta concepción de sistema político cerrado y centralista, que implica necesariamente una centralización económica, en sus diversas vertientes antes mencionadas, se reducen al mínimo los costes directos de coordinación, ya que muy pocas personas son las que tienen que decidir cómo deben coordinarse las asignaciones de tareas a cada uno de los agentes económicos, e incluso cómo se les asignan los comportamientos que deben realizar.

Cuando se trata, al contrario, de un sistema político pluralista, que pasa necesariamente por la decisión de esa comunidad de aceptar un pluralismo en lo político, implica una descentralización de poder y no sólo político, sino también económico.

La consolidación de una descentralización del poder económico no implica solamente descentralización en el sector privado o por acumulaciones de poder en el sector de la economía privada, sino también por lo que afecta al propio Estado. Estas exigencias de descentralización delegan —por la capacidad del pluralismo aceptado por esa comunidad— a los agentes económicos singulares el que ellos se fijen los objetivos que desean alcanzar para poder ver cumplidos sus deseos y, al mismo tiempo, se les reserva también la delegación de poder en cuanto a que elijan aquellos medios que consideran más adecuados con respecto a los objetivos perseguidos.

Se trata, fundamentalmente, de ofrecer oportunidades y atractivos para asumir el riesgo de que este planteamiento sea el correcto; pero también las oportunidades del acierto que pueda producirse en la elección de fines y medios. Lo que sucede es que en este sistema económico descentralizado, esto es, de una delegación de poder en cada una de las unidades empresariales o de sus agrupaciones correspondientes, existen unas fuertes exigencias de coordinación organizativa. En este caso, la coordinación no es tan simple como en el caso de una centralización. La coordinación ha de hacerse a nivel de muchos agentes económicos, con planteamientos y actuaciones heterogéneas. Lo que exige una política económica coherente y una confianza en las expectativas formadas, así como en los comportamientos que faciliten y traten de reducir al máximo el coste de esta coordinación.

Es en este análisis en el que nos vamos a centrar en este momento, ya que puede considerarse como una de las piezas fundamentales en el debate actual de cuál debe ser aquella forma de organización que mejor resuelva los problemas actuales planteados a la sociedad. Pero también y sobre todo que sea capaz de poder asumir la incorporación de los nuevos problemas que puedan surgir y que no solamente contemplen el problema de la generación actual, sino que respeten también el contrato generacional en el que descansa una sociedad moderna.

Parece como si en estos momentos de crisis se olvidara fundamentalmente el que solamente cuando existe un respeto al contrato generacional en los comportamientos de los agentes económicos habrá estabilidad y habrá expectativas de respuesta. En caso contrario se producirá un desequilibrio muy importante y una pérdida de eficacia y de coordinación muy relevante y, por tanto, de respuesta a la situación económica actual.

II. DIMENSION SOCIETARIA DE LA ECONOMIA

La economía no es un fin en sí mismo, sino que es un subsistema de la sociedad que, como tal subsistema, se encuentra estrechamente interdependiente con el sistema político y con el societario. Es, sin duda, un subsistema clave en el ordenamiento de una sociedad moderna, pero constituye solamente una parte y debe ser uno de los medios más significativos para poder dar respuesta a las aspiraciones de una sociedad.

La economía es preferentemente economía política, es economía para una sociedad en un momento determinado, con su dimensión positivista que descansa en unos conocimientos teóricos, pero que fundamentalmente debe encararse como instrumento realizador de los deseos y objetivos de una sociedad. Sólo en este sentido podrá explicarse la economía, podrá también explicarse su función y también su capacidad científica.

La economía, por tanto, no debe centrarse solamente en el hecho de que pueda explicar los procesos económicos, sino que fundamentalmente debe poder dar soporte y recomendaciones para que los sujetos responsables de las decisiones económicas, a nivel de una economía global o regional, o a nivel de una economía singular, de una empresa o cualquier otra institución, pueda ayudar a solucionar los problemas. Este papel de ayuda a la toma de las decisiones se traduce en la capacidad de una ciencia social de poder facilitar información para que el responsable político pueda evaluar, dentro de su esquema político, las distintas opciones de que puede disponer. Solamente por esta vía podrá lograrse una eficacia en la asignación de recursos, tanto económicos como societarios y, al mismo tiempo, podrá dar racionalidad y opciones a los diferentes éxitos o fracasos que puedan producirse.

La economía no es tan sólo una utilización racional de recursos escasos, sino que trata fundamentalmente de buscar aquella combinación de recursos que dé mejor respuesta a la realización de las necesidades que refleja una sociedad y sus objetivos; y ello no sólo por lo que respecta a un planteamiento generacional, sino, al contrario, intergeneracional antes mencionado. Al mismo tiempo, la economía

trata también de informar sobre cuál es la mejor forma de realizar los objetivos dentro de un concepto concreto de sociedad.

La economía no busca resolver un mero problema teórico de asignación de recursos, sino que es la expresión diaria y cotidiana, y una de las más significativas, de la realización de los derechos constitucionales en una sociedad pluralista, esto es, la exigencia permanente de asignar y respetar las libertades profesionales, de actuación mercantil, el ejercicio correspondiente a todas aquellas prestaciones del hombre, tan involucradas en la vida económica y social.

De lo que se trata es, pues, de buscar fundamentalmente no sólo el cumplimiento del ideario de libertades, sino precisamente el que el hombre se incorpore participativamente en la búsqueda de soluciones a estos problemas, que se le fomente y se le permita provocar al máximo el que genere capacidad creativa, ideas y soluciones, de tal manera que la sociedad se vea enriquecida por una mayor participación humana con mejores soluciones, mejores ideas y mayor creatividad. Y es solamente en esta línea en la que el hombre puede considerarse libre dentro de unos esquemas y puede, al mismo tiempo, justificar su participación en una comunidad al aportar lo máximo de sus prestaciones, especialmente de sus capacidades intelectuales y de sus aportaciones físicas.

Por tanto, aquí se analizan, por una parte, las posibilidades y características que ofrece una organización de tipo económico, basada en una planificación más o menos intensiva, y, por otra parte, el establecimiento de un orden económico que acentúa el hecho concreto de la descentralización económica, característica bajo la que deben verse las diferentes expresiones de la denominada economía de mercado. Y ello debe arrancar, naturalmente, de ambos condicionamientos: de la premisa inicial de la aceptación de una comunidad sociopolítica basada en un sistema societario pluralista, que exige libertades individuales y que exige, necesariamente para su vitalización, participación y asunción de responsabilidades de cada uno de los sujetos involucrados en la vida económica y social.

Está claro que la segunda de las formas organizativas provoca fuertes exigencias de coordinación, superiores a las de la primera, y que un sistema descentralizado organizativamente supone, sin duda, una mayor exigencia a la capacidad directiva. Tiene, por tanto, un elevado coste de coordinación (transacción) y, consiguientemente, debe poder dar mayores utilidades para que en la comparación coste-utilidad se obtenga un saldo positivo para una de las formas de organizar la economía frente a la otra.

En este sentido es en el que se va a tratar de exponer a continuación cuáles son aquellos elementos que definen las distintas formas organizativas, para ir centrando las características que implican a cada una de las soluciones que puedan darse a la forma de organización económica.

III. ELEMENTOS DETERMINANTES DE LA CONFIGURACION DE LOS PROCESOS ECONOMICOS

Debemos partir de la afirmación de que un elemento vital de la economía es la organización, aspecto fuertemente descuidado en los planteamientos teóricos.

La economía, entendida en gran parte como organización, se compone fundamentalmente de los siguientes elementos:

- determinación de los objetivos que se han de alcanzar, tomando en consideración, sobre todo, las incidencias y consecuencias del propio sistema societario que expresa sus necesidades y sus valoraciones, de tal manera que estas aspiraciones del sistema societario se puedan introducir en la definición de objetivos económicos;

- la valoración de los medios e instrumentos que son necesarios o que son alternativos y las diferentes posibilidades que ofrecen para alcanzar esos objetivos, facilitando el cálculo económico alternativo de las diferentes opciones disponibles;

- la elección de la forma de organización que incide en el cómo se decide o interpreta, esto es, la elección de valores y objetivos, en la elección de valores y medios y, consecuentemente, también en los planteamientos de las distintas opciones disponibles, desde el punto de vista económico, de la opción política.

1. Elementos determinantes de un esquema centralizado de la economía

Y en este sentido, cuando se plantea fundamentalmente el aspecto organizativo de la economía es cuando debe considerarse que existe solamente una dimensión clara a la hora de hacer diversas elucubraciones. Las decisiones pueden tomarse de forma centralizada o de forma descentralizada.

Cuando hablamos de centralización, y esto es importante, estamos hablando de que ciertas instancias centralizadas, superiores a las distintas unidades económicas singulares, como son las empresas, las economías domésticas y las entidades públicas, asumen la definición de los objetivos y de los medios y, por tanto, de las posibles opciones. Esto es, asumen la interpretación de cuáles son las necesidades de una sociedad y valoran jerárquicamente las mismas, considerando que es ésta la valoración de los sujetos económicos delegada mediante el mandato político; así como también se interpreta que se puede homogeneizar esa valoración de las necesidades y, de esta manera también, elegir el camino o medio más adecuado para alcanzarlo. Se define, por tanto, la forma de estimar estas distintas opciones y su propio cálculo económico.

Aquí es importante insistir en que cuando estamos hablando de *centralización* se están asumiendo fundamentalmente una serie de elementos de vital importancia en la configuración de una economía. Se trata de los elementos siguientes:

- se hace una interpretación de las decisiones de los sujetos económicos;
- se anula la participación directa de estos sujetos económicos en la formulación de estos objetivos;
- se anula la posibilidad de definir sus propios objetivos;
- se asume el que de esta manera se reducen los conflictos entre objetivos y entre los sujetos económicos;

— se considera que el proceso de coordinación es solamente un elemento intrainstitucional, esto es, se asume este proceso de coordinación en base de muy pocas personas dentro de la institución; se centraliza la toma de decisiones y ello implica, fundamentalmente, una supuesta coordinación caracterizada por:

- un coste bajo de coordinación;
- una centralización del poder;
- no se considera el alto costo directo derivado de la coordinación, siendo ello consecuencia de que no se asignan responsabilidades y que generalmente no se asumen, como consecuencia de un desajuste importante entre los objetivos asumidos y la realidad de los objetivos y valoración que hacen los propios individuos en los procesos económicos y sociales.

También debe considerarse que a la hora de adoptar una forma de organización centralizada se supone que entre los distintos instrumentos de coordinación decididos se presupone un coste reducido, se perfila como forma organizativa un sistema burocrático y, al mismo tiempo, se implantan controles permanentes a los efectos de recibir, en un proceso configurado, la información, para conocer las desviaciones y proceder en la forma que se establezca a los efectos de una modificación de los resultados.

Dentro de una organización centralizada se produce también la necesidad de incorporar a diversos niveles los efectos del control. Prácticamente el peso del control burocrático está asumiendo, en muchos de los casos, un papel mucho más relevante que el propio proceso decisional de la economía.

Pero sobre todo, y no por último, uno de los costes más importantes de un proceso organizativo centralizado es la pobreza en cuanto a la capacidad innovadora, la falta de prestaciones participativas y, por tanto, de una mayor eficacia y, muy en particular, el que caracteriza al establecimiento de organizaciones sumamente inflexibles frente a todo proceso dinámico. Por consiguiente, en un sistema político rígido, centralizado, el poder político sólo puede asumir situaciones de cambios muy lentos, por lo que, en este sentido, una organización centralizada asume la falta de flexibilidad sin grandes consecuencias.

En un sistema pluralista que está caracterizado fundamentalmente por las situaciones cambiantes, y no ya sólo tecnológicas, sino de valores, y también en cuanto a la jerarquización de los mismos, en la determinación tanto de los objetivos como de los instrumentos, una organización económica precisa de una gran flexibilidad para poder adaptarse al menor coste posible y en el plazo más corto posible. En caso contrario, los costes sociales, y sobre todo los políticos, pueden ser muy importantes.

2. Elementos determinantes de un esquema descentralizador de la economía

Cuando se plantea el esquema organizativo bajo el criterio de la *descentralización* se están implicando los siguientes aspectos:

1. Se produce una delegación de poder en las unidades económicas singulares, tales como las empresas, las economías domésticas y las unidades supra-

empresariales, sindicatos, agrupaciones empresariales, asociaciones de diversa índole, etc., y ello implica fundamentalmente la delegación a cada una de estas unidades de:

- la fijación de objetivos y su valoración;
- elección de los mismos;
- responsabilidades y derechos;
- éxitos y fracasos;
- un mayor compromiso con los objetivos singulares y los objetivos comunitarios.

Todo ello supone una organización descentralizada de la economía, basada fundamentalmente en:

— una interpretación de los principios básicos constitucionales de las libertades individuales;

— un mayor proceso participativo en el que el sujeto debe aportar, vía de esta organización económica descentralizada, lo mejor de su capacidad;

— una gran exigencia de organización como punto de referencia clave, que puede dar la respuesta de coordinación a una participación plural de muchos entes y sujetos económicos, con diversidad de opciones y valoraciones. El éxito o fracaso se encontrará, por tanto, fundamentalmente, en la capacidad configuradora del instrumento de coordinación, cuyas utilidades deben ser superiores a sus costes, los cuales deben verse compensados mediante una mayor eficacia en el funcionamiento de la economía en cuanto a que pueda dar respuestas más satisfactorias, económica y socialmente, a las necesidades planteadas por esa sociedad.

Este tipo de organización descentralizada debe buscar, además, el que se pueda armonizar el conjunto de elementos determinantes del sistema económico: el aspecto organizativo es la pieza clave para lograr la mejor satisfacción de los objetivos de cada uno de los grupos singulares descentralizados a los que se les ha asignado poder para asumir responsabilidades y oportunidades junto a los objetivos de la propia comunidad, incluso para el conjunto de la sociedad como tal.

De una adecuada sincronización de ambos componentes, el singular y el comunitario, dependerá el éxito o el fracaso de esta concepción económica descentralizada. Solamente a través de una organización de este tipo, es decir, con una organización adecuada, es con lo que se producirá la eficacia económica y social en una sociedad pluralista que en el momento actual está en una situación de adaptación importante.

IV. FORMAS DE CONFIGURACION DE LA ORGANIZACION ECONOMICA: COORDINACION Y SU POSIBLE INSTRUMENTACION

a) Instrumentos e instituciones coordinadoras

Como acabamos de ver, uno de los aspectos fundamentales en toda organización económica, que condiciona totalmente el resultado positivo o negativo en su funcionamiento, es la capacidad de respuesta coordinativa que lleva implícita el

esquema organizativo. En economía, el tema de la coordinación, según la forma de organización económica elegida, puede orientarse hacia una de las tres vías siguientes:

1. A través del *mercado*, esto es, la institución del mercado resuelve el problema de coordinación no ya sólo entre oferentes y demandantes, sino el problema de coordinación de los propios oferentes entre sí, ofreciendo las mejores oportunidades de colocación de productos y servicios a aquellos que mejor respuesta dan a las necesidades existentes, tanto en cuanto a tipo de producto como en cuanto a cantidad, calidad, seguridad y precios, así como también por lo que respecta a los aspectos organizativos concernientes a los demandantes, esto es, por lo que afecta a la valoración que cada uno de ellos hace de las diferentes ofertas disponibles.

Por ello, este mecanismo de coordinación a través del mercado exige fundamentalmente la existencia de una amplia transparencia de información y, con ello, al mismo tiempo, comportamientos correctos, por lo que es necesario que se regule el marco institucional del mercado, para que no se produzcan motivos de concentración de poder, ni en los oferentes ni en los demandantes, si se quiere que el mercado dé una respuesta satisfactoria a la capacidad coordinativa que se le asigna.

2. Por actos de *soberanía del Estado*, esto es, el Estado emite una serie de normas de coordinación que obligan a todos los agentes económicos implicados en el proceso organizativo, debiendo atenerse a estas instrucciones.

Esto implica una implementación de la soberanía estatal que impone a los agentes económicos normas de comportamiento y, por tanto, parte del supuesto de que estas normas llevan a una respuesta satisfactoria en la coordinación.

3. *Planificación* como sustitutivo del primero de los elementos. Esto es, se establece a través de una institución o varias instituciones supraempresariales que fijan no solamente los objetivos y los medios, sino también las normas a las cuales deben ajustarse los diferentes agentes económicos y asumen el papel de la coordinación.

A partir de los años sesenta se empieza a introducir un nuevo enfoque que trata de resolver los problemas de coordinación a través de la llamada «acción concertada». Se trata fundamentalmente de la suposición de que la capacidad de coordinación de los diferentes agentes económicos se puede realizar en base de una institución que adquiere nombres diversos, y que se centran siempre en torno al de «Consejo Económico y Social». Sobre ello se volverá más adelante. Con ello se busca que estos órganos den una respuesta coordinativa, de manera que se tengan en cuenta los intereses singulares de cada uno de los grupos representados y, de esta manera, se supone que la respuesta coordinativa de la organización es más accesible y más eficaz.

No se trata aquí fundamentalmente de un nuevo instrumento de política económica, sino que se debiera tratar, teniendo en cuenta los diferentes motivos, en los que no entramos aquí, de un nuevo estilo de coordinar la política económica, esto es, fundamentalmente, un estilo de tipo más cooperativo.

La experiencia de los diversos países, especialmente de Alemania en los años sesenta, ha permitido apreciar que ésta no es la vía más eficaz para dar una respuesta de coordinación, aunque sí consigue una mejor comprensión de los problemas económicos y una mejor predisposición a aceptar una serie de resoluciones que necesariamente tienen que ir por las vías anteriormente mencionadas, especialmente por las dos primeras.

b) Características determinantes de una economía social de mercado

Nos referimos a que una economía de mercado lleva asociada la introducción de una compensación social con el fin de armonizar los objetivos singulares de cada uno de los agentes o grupos económicos y sociales específicos con los objetivos comunitarios que afectan al conjunto de la sociedad. Con ello se trata de facilitar fundamentalmente su coordinación no ya sólo en cuanto al elemento económico, sino en cuanto al elemento social. En estos términos hablamos de una economía social de mercado que como elemento de coordinación de la política económica descansa, en lo económico, en una decisiva dimensión del mercado como institución coordinativa y además precisa una serie de compensaciones sociales para que los ajustes que sean necesarios no se realicen a costa de aquellos agentes económicos que se encuentren en situación más débil dentro de esa respuesta coordinativa.

Los elementos que configuran una economía social de mercado, en el sentido que se acaban de exponer, son los siguientes:

1. El *mercado*: que asume la función de coordinación con una eficacia mayor de la que hoy día se le quiere asignar y que establece la coordinación de los objetivos de cada una de las unidades singulares y trata de dar la mejor satisfacción posible a cada uno de los grupos que participan en la vida de una sociedad. Para ello y para que funcione este instrumento de coordinación se precisa necesariamente que pueda mantenerse una:

- competencia transparente y, por tanto, debe existir una ley de ordenamiento de la competencia que evite la concentración de poder en los mercados;

- una configuración de precios transparente donde los precios sean las señales eficientes de esta coordinación, que, por tanto, puedan tener capacidad de respuesta para los objetivos de cada una de las unidades singulares que participan en la organización económica.

Como instrumento de coordinación en la política económica, el mercado trata de institucionalizar y dar respuesta fundamentalmente a los siguientes elementos:

a) la satisfacción de objetivos singulares, ya que permite seleccionar las mejores prestaciones que se ofrecen en el mercado y, por tanto, las que mejor eficacia económica ofrezcan;

b) la satisfacción de objetivos comunitarios mediante una mayor participación y unas mejores posibilidades, con lo que pueden resolverse los problemas de los que tienen necesidad de un producto o servicio en las mejores condiciones po-

sibles, lo que demuestra la gran dimensión societaria del mercado, dimensión que frecuentemente no sólo no se le asigna, sino que además se pone en duda el que la tenga.

1. Puede, por consiguiente, considerarse que el mercado es una institución que asume, sin duda, la delegación de funciones para satisfacer las necesidades de una sociedad, y se regula fundamentalmente por un funcionamiento correcto que no lleve a la concentración de poder. Para ello, una ley de competencia es la pieza clave, ya que no se trata sólo de una institución económica, sino también de una institución legal y, por otra parte, el que el mercado permita emitir de forma correcta las señales de precios.

2. Es necesario, además, un sistema de *política social* que dé respuesta a aquellas necesidades claves de los grupos singulares que no pueden ser satisfechas con la capacidad del mercado como instrumento de coordinación.

Sin embargo, debe hacerse aquí la mención de que el mercado puede dar respuesta coordinativa a muchas más áreas de las que en este momento se le asigna y en las que se consideran que los riesgos deben colectivizarse, por ejemplo, amplios campos de la Seguridad Social, etc. Generalmente, bien por la incidencia de la propia concepción teórica de la economía, como también por la propia exigencia de la realidad política, se trata de reducir y abstraer la complejidad de los fenómenos económicos y sociales. Debe diferenciarse, dentro de la Seguridad Social, las prestaciones de vejez de las prestaciones de servicios y productos en situaciones muy concretas. No se trata ni de servicios o productos homogéneos ni de receptores homogéneos, sino sumamente heterogéneos. La capacidad de la organización de la economía va a estar, pues, en función de que se puedan diferenciar adecuadamente los grupos de agentes económicos, los grupos de productos y servicios con la suficiente heterogeneidad, pero que se pueda permitir aplicar instrumentos de coordinación en cada uno de los casos, y no abstraer y reducir a que toda un área de actividad quede contemplada como si fueran idénticos los productos y servicios o las personas que prestan o reciben. Aquí está la gran clave en la organización económica y la respuesta organizativa en el momento actual.

Con la política social se plantea la colectivización de determinados tipos de riesgo, y esto sólo se debe aplicar en aquellos bienes, productos o servicios que verdaderamente lo precisen, y a los que el mercado no pueda dar respuesta coordinativa, asumiendo el colectivo la utilidad y el coste de los mismos.

El gran problema en la política social es que si bien nadie puede pensar en el desmantelamiento de los progresos alcanzados, debe, sin embargo, encontrarse el límite entre riesgo asumido por colectivos inferiores o por los propios individuos y el riesgo asumido por un colectivo superior. La impresión que se tiene en todos los países occidentales en este momento, en lo que se refiere a la política social, es que ésta ha superado con mucho este límite y que la mayoría de los problemas en torno a la Seguridad Social provienen preferentemente de esta incapacidad organizativa, tanto en el plano de la incidencia política como de la propia gestión, así como de las prestaciones, con las consiguientes incidencias en la justicia social.

Todas aquellas necesidades comunitarias que precisan ser coordinadas a niveles nacionales deben definirse en las magnitudes diferenciadoras suficientes para

ver cuál es la respuesta más adecuada que debe darse en cada uno de estos casos. Nunca debiera hablarse de subsidiaridad en cuanto al Estado, aunque sí debiera hablarse de formas de organización en las cuales el riesgo a asumir corresponde a las situaciones concretas y que la asunción de dicho riesgo colectivo no implique menor eficacia ni en la gestión económica ni en la justicia social.

3. Un tercer aspecto, concerniente a la forma de respuesta organizativa en una economía social de mercado, es el que corresponde a la necesidad de una *constancia de la política económica* que define claramente el entorno no sólo de las unidades empresariales, sino también de las unidades domésticas y de las propias unidades de la Administración pública.

Debe quedar constancia de que las exigencias de un entorno más estable en la política económica son las que verdaderamente van a condicionar las posibilidades de decisiones racionales, tanto en las empresas como en las economías domésticas como en el propio Estado. Al objeto de poder planificar en cada una de estas unidades singulares se debe dar una estabilidad en la evolución de este entorno, esto es, una constancia en la política económica y social, pues en otro caso difícilmente se van a poder planificar de forma racional estas unidades singulares. En este tipo de organización de la vida económica lo que se delega a cada una de las unidades singulares mencionadas es la capacidad y el poder de configurar sus objetivos y sus medios, dentro de un marco de libertades suficientemente amplio, pero que implica básicamente la asunción de su riesgo y potenciar la utilidad. Pero no se trata solamente de que se asuma el riesgo, sino que fundamentalmente se trata de que se delimite aquel riesgo que corresponde a las unidades singulares con respecto a aquel riesgo que corresponde a la falta de constancia de la política económica.

Y aquí está uno de los grandes dilemas actuales: no se pueden trasladar a una economía empresarial o a una economía doméstica los riesgos provenientes de una mala gestión de la política económica, ya que con ello hacemos totalmente ineficaz la respuesta coordinativa establecida, con lo cual se entra en la situación concreta en que se encuentra la economía española actual: una difuminación de los riesgos de tal magnitud, que no se sabe quién es responsable de qué, y, por tanto, se hace inviable toda decisión económica y, prácticamente, se llega a una situación de crisis económica caracterizada por una reducción a muy corto plazo del horizonte económico.

4. Además de estos elementos determinantes se plantea fundamentalmente la necesidad de la *política de infraestructura*, así como también de una actividad en el plano de la política coyuntural.

C) Conclusiones

Resumiendo, puede deducirse de lo que aquí se ha planteado que las condiciones para que pueda funcionar esta forma de organización de la economía son las siguientes:

1. La existencia de una competencia institucionalizada y organizada que permita controlar las concentraciones de poder y que permita hacer eficaz al mercado como instrumento de coordinación.

2. La exigencia necesaria para que pueda promoverse una delegación de poder y, por tanto, una descentralización de la organización económica es la estabilidad monetaria, lo cual va también estrechamente ligado a las exigencias de una independencia del Banco emisor.

3. Debe darse la exigencia clave de que los factores de producción dispongan de la necesaria flexibilidad para proceder a su adaptación permanente a las situaciones cambiantes de la economía y, de esta manera, lograr que no se formen retenciones de adaptación que llevan prácticamente, y en todos los casos, a intervenciones estatales, con lo que no solamente se dificulta el funcionamiento del mercado a los efectos de coordinación, sino que prácticamente se destruye este instrumento de coordinación, ya que una intervención llama a la siguiente. Estas intervenciones pueden ir desde la fijación de alguna de las magnitudes fundamentales de la organización económica hasta otras que afectan a distintas variables, o la misma política de subvenciones, que suele ser lo que pudiéramos llamar una «intervención moderna» del Estado.

4. Se necesita, además, para ello disponer de empresarios dinámicos y de agentes económicos en general que estén dispuestos a asumir el riesgo y sean capaces de percibir las oportunidades que como prestación deben estar disponibles, y, de esta manera, se dispone de una instrumentación adecuada para que se produzca la motivación necesaria a los efectos de potenciar la utilidad coordinativa del mercado y que, por tanto, provoque una motivación llamando al esfuerzo y a las prestaciones.

5. Por último, una de las condiciones fundamentales es la que se refiere a la necesidad de una compensación social fuertemente diferenciada, fuertemente seleccionada y que solamente afecte a aquellos grupos de productos o servicios, o a aquellos grupos sociales que verdaderamente se encuentren afectados por motivos de justicia social.

V. PLANIFICACION VERSUS ORDEN ECONOMICO DESCENTRALIZADO

Orden económico significa fundamentalmente ordenar la descentralización del poder económico acercándolo a las unidades singulares, descentralizando tanto el poder de competencia como las responsabilidades.

Un orden económico implica definir la organización descentralizada, tanto por lo que se refiere a las instituciones como a los contenidos de cada una de ellas, la legitimación de cada una de estas instituciones y la coordinación no solamente dentro de cada una de las instituciones económicas, sino también con respecto a las relaciones entre las diferentes instituciones.

Un tercer aspecto concierne fundamentalmente en un ordenamiento económico a que se defina el sistema de coordinación entre las distintas instituciones, y que al mismo tiempo queden establecidas organizativamente las instancias supraempresariales y su coordinación, tanto por lo que se refiere al ordenamiento laboral como al fiscal, al financiero, etc. Según lo anteriormente mencionado, el *mercado* es un instrumento de la política. Ordenar el mercado supone básicamente esta-

blecer un ordenamiento de competencia como punto de referencia básico para que pueda funcionar la configuración de los precios. Otro instrumento de la política económica son *los actos de soberanía del Estado* que ordenan el mercado en cuanto a su configuración legal y que aseguran su funcionamiento, pero sin intervenir ni establecer el orden en el cual deben realizarse las actividades, el seguir el criterio de no intervención y dar respuesta a la compensación social, así como a la constancia de la política económica como condición *sine qua non* para que funcione una economía descentralizada.

Por último, cuando hablamos de *planificación económica* como otra alternativa de organización de la economía, y ello en las diferentes variantes en que se puede presentar, se dispone fundamentalmente de un instrumento central en unas instancias estatales que son las que asumen el papel de coordinadores y en las que descansan fundamentalmente dos aspectos vitales:

Primero, la definición de los programas políticos de los que se derivan los objetivos y los instrumentos, donde los distintos sujetos asumen fundamentalmente una valoración *ex-ante* sobre las preferencias y la jerarquización de las mismas.

Segundo, la capacidad de cálculo económico queda centrada en estas instancias estatales de coordinación, surgiendo fundamentalmente el problema de si el cálculo económico puede realizarse con los actuales conocimientos de la economía, teniendo en cuenta la incapacidad pronosticadora y configuradora que anteriormente hemos mencionado. La decisión política reemplaza en forma generalizada al cálculo económico.

De forma escueta podríamos señalar que los elementos diferenciales significativos pudieran definirse como los siguientes:

1. Un ordenamiento económico descentralizado se encuentra caracterizado por una gran flexibilidad en los ajustes y adaptaciones, mientras que en la planificación domina la inflexibilidad, y ello por las propias características de dicha configuración instrumental.
2. En un orden descentralizado se exige una gran participación de los distintos sujetos económicos con asunción de riesgos y oportunidades, mientras que en la planificación la participación es indirecta o delegada, ya que es asumida fundamentalmente por instancias superiores a las unidades singulares y ellas son las que toman las decisiones y, por tanto se anula el proceso participativo de forma radical.
3. En un ordenamiento económico descentralizado se identifica a cada uno de los sujetos participantes en la economía con los objetivos, mientras que en una organización planificada se plantea el problema de una defectuosa asignación de los objetivos y de una seria incidencia sobre las propias ideas que se tienen sobre los objetivos e instrumentos.
4. Uno de los aspectos fundamentales en una ordenación descentralizada de la economía es la necesidad de incitar a la motivación que lleve a la prestación por parte del individuo, que generalmente alcanza cotas muy amplias, mientras que en una planificación económica el grado de motivación es muy baja.

5. En una organización descentralizada de la economía se tiene una mejor capacidad innovadora frente a una menor capacidad de iniciativa en una planificación.

6. En un orden económico descentralizado, el papel del Estado es configurar fundamentalmente la organización económica y no intervenir, mientras que en una planificación el Estado se va a encontrar ante una limitación creciente para poder organizar, ya que él mismo está involucrado en el desarrollo de los procesos, y por tanto, va a trasladar sus funciones vitales de ser el organizador de la economía a ser el principal partícipe en la misma, distorsionando, fundamentalmente por la incapacidad coordinativa en el funcionamiento de la economía.

7. Por último, un orden de economía descentralizada es aquella forma de organización económica, que mejor se identifica con una sociedad pluralista, mientras que en una planificación se da necesariamente en la economía una fuerte concentración de poder en sectores muy concretos del Estado, y ello se encuentra, sin duda, en contradicción con el ejercicio de una democracia pluralista.

Tercero, por lo que se refiere a la tercera vía que anteriormente hemos mencionado de la «*Acción Concertada*», que se plantea fundamentalmente en Francia en los años sesenta y en Alemania con la *Ley de Estabilidad de 1967*, debe quedar en claro que no es una alternativa de instrumento de coordinación de la política económica, sino que es un estilo mucho más cooperativo de participación. Por tanto, no debe confundirse lo que debe ser un instrumento con lo que debe ser un estilo de dirección mucho más participativo y que, por tanto, no se trata de que los agentes económicos singulares impongan a los demás sus objetivos o la selección de sus instrumentos, sino que fundamentalmente, si se quiere que funcione una economía, deben respetarse como elementos de coordinación los anteriormente mencionados y pueden enriquecerse con un proceso de una mayor coordinación, pero a niveles de mayor compromiso.

Puede señalarse que las dificultades de coordinación que se han apreciado en los últimos veinte años en todos los experimentos de Acción Concertada han sido de tal gravedad, que puede ponerse en duda la capacidad de la misma para mejorar el funcionamiento económico. Y ello es debido fundamentalmente a la propia organización y definición del contenido sin legitimación de la Acción Concertada, de los Consejos Económicos y Sociales, ya que no solamente plantea la contradicción de intereses singulares dentro de esta institución, sino que, al mismo tiempo, entra en conflicto con los intereses legítimos en el orden político de una sociedad pluralista.

Debiera insistirse en el desarrollo de estilos más participativos, incluso en las formas de organización de la economía para una mayor transparencia y una mayor colaboración.

VI. PERSPECTIVAS Y POSIBILIDADES

En la situación actual pueden destacarse diversas tendencias que pueden resumirse en las siguientes:

a) Puede señalarse que en las últimas dos décadas se está produciendo una continua estatalización de la economía y, de forma encubierta, se están introdu-

ciendo elementos planificadores en la misma. No es necesario que la planificación se dé de una manera altamente formalizada, sino que las múltiples intervenciones, tanto directas, tales como fijaciones de precios, etc., como indirectas, a través de la más diversas gamas de subvenciones, llevan continuamente a una mayor intervención del Estado, siendo éste juez y parte.

b) Otra segunda incidencia, la propia estatalización del Estado, con lo cual nos encontraríamos fundamentalmente en un caso grave de intervencionismo en el que prácticamente no sólo se anularía la capacidad de respuesta de la organización económica, sino que afectaría seriamente al propio ordenamiento económico de una sociedad pluralista.

c) En tercer lugar, se plantea, como proponen algunos grupos, la vuelta al liberalismo ortodoxo. Esto, en una situación con la complejidad actual de la economía, donde el papel de Estado tiene un peso incisivo o muy significativo, puede plantear dificultades de funcionamiento también muy importantes.

d) En cuarto lugar puede plantearse una nueva reestructuración de las funciones del Estado y una reorientación de su papel, en el sentido del principio de ordenador, pero no de «participante». Esta es, en la mayoría de los casos, la vía que debe seguirse.

Si se quiere dar una respuesta a los problemas actuales se debe recuperar, en primer lugar, la gran flexibilidad que necesita el Estado, con su propio instrumento de los presupuestos y su papel de definidor del ordenamiento económico, que estimula el entorno en el cual se mueve cada una de las unidades singulares. Esto debe repercutir al mismo tiempo, y repercutir a la economía privada, en las unidades singulares empresariales y en las economías domésticas, así como en sus diversas instituciones sociales y económicas, para que recuperen una mayor flexibilidad y para dotarles de contenido, de legitimación y de una verdadera asunción de la solución de los problemas encomendados.

Todo ello es necesario para poder aplicar una reestructuración a los efectos de satisfacer las necesidades y solucionar los problemas actuales y poder realizar los objetivos concretos de cada una de estas instituciones.

No debe olvidarse que los dos problemas fundamentales con los que se enfrenta la situación de crisis de la economía occidental se centran fundamentalmente en la necesidad de una renovación en los «stocks» de capital, así como también en la flexibilidad en la utilización de los recursos humanos, y ello solamente podrá realizarse por vía de una mayor motivación no sólo de las economías industriales, sino principalmente de las domésticas, y ello a través de una mayor estabilidad monetaria y de una amplia independencia del Banco emisor.

e) Y no por último, la pieza más significativa de todo este proceso será el promover una mayor capacidad innovadora y gestora de los recursos y de las instituciones, tanto a nivel de economía privada como de economía pública. Pudiera decirse que el problema es de capacidad gerencial, de capacidad creativa y de ideas, de respuesta organizativa a problemas ya concretos y singulares. De la decisión en cuanto a la organización económica dependerá el éxito o fracaso de la respuesta a la crisis, y más que nunca en este momento. No se trata de una expe-

rimentación en el vacío. La política económica de este siglo dispone de experiencia suficiente como para poder evaluar y asumir con firmeza necesaria las formas organizativas que anteriormente se han planteado, debiendo conceder primacía a la organización descentralizada que pasa por un mayor proceso participativo por una consolidación del pluralismo societario y por una mayor asunción de riesgos y oportunidades de cada uno de los sujetos económicos, y no de la colectivización del riesgo y de las oportunidades.